


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев

6 декабря 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(магистерская диссертация)

«СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ СИСТЕМ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ»

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения



Удолдина
Кристина
Сергеевна

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент



Тепляков
Дмитрий
Олегович

Рецензент
начальник правового отдела
Тюменской городской думы
Аппарат Тюменской городской
думы



Дзуман
Иван
Дмитриевич

г. Тюмень, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ _____	3
ВВЕДЕНИЕ _____	4
ГЛАВА 1. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА _____	9
1.1. Понятие и система органов местного самоуправления _____	9
1.2. Структура органов местного самоуправления в зарубежных странах _____	18
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ _____	28
2.1. Основные модели организации структуры органов местного самоуправления _____	28
2.2. Местная администрация и ее глава в системе органов местного самоуправления _____	39
2.3. Иные органы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления _____	50
ГЛАВА 3. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ _____	64
3.1. Основные проблемы развития системы местного самоуправления в Российской Федерации _____	64
3.2. Пути и способы совершенствования деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации _____	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ _____	87
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ _____	94

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВС РФ	—	Верховный Суд Российской Федерации
гл.	—	Глава
п.	—	Пункт
РФ	—	Российская Федерация
РСФСР	—	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
СССР	—	Союз Советских Социалистических Республик
ст.	—	Статья
УрФО	—	Уральский федеральный округ
ХМАО	—	Ханты-Мансийский автономный округ
ч.	—	Часть
ЯНАО	—	Ямало-Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая работа посвящена рассмотрению современных структур органов местного самоуправления и проблемам становления местного самоуправления в России.

Актуальность данной темы заключается в том, что проблема структурирования органов местного самоуправления в муниципальном образовании всегда была предметом дискуссий в муниципально-правовой науке с момента ее формирования. Высказывались и высказываются противоположные мнения по вопросам, самого понятия «структура органов местного самоуправления», необходимости, тех или иных органов, принципов их взаимодействия, разграничении полномочий, процедуре формирования и функционирования, и т.п.

В 2014 г. и начале 2015 г. в федеральное законодательство о местном самоуправлении Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ¹ и от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ² были внесены существенные изменения в систему формирования органов местного самоуправления. Регионы получили право самостоятельно определять формат организаций и перераспределять полномочия органов местного самоуправления на свои территории. Реформа местного самоуправления, как и реформа федеративных отношений, проводится в соответствии с государственной концепцией разграничения полномочий всех уровней власти и повышения эффективности осуществления полномочий, в том числе органами местной власти.

Однако, как справедливо отмечается многими учеными «на практике нередко наблюдается безразличие многих представителей муниципального сообщества к общим делам, их неверие в возможность оказания влияния на решение органов местного самоуправления, привычка надеяться на действия властей»³. Общей

¹ См.: О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ: по сост. на 03.02.2015 г. // Собрании законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

² См.: О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

³ См.: Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистрантов / Г.Н. Чеботарев, С.Г. Гуркова, К.А. Иванова, А.А. Мишунина; отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 62.

тенденцией стало стремление центральной власти сокращать полномочия муниципального управления, усиливать его зависимость от бюрократического аппарата¹. В связи с этим Г.Н. Чеботарев справедливо отмечает, что «конституционный образ местного самоуправления так и остался конституционной идиллией»².

Таким образом, исследование проблем и определение четкой структуры и организации системы органов местного самоуправления в муниципальном образовании представляется крайне актуальным, что и предопределило выбор темы данного исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросы структуры органов местного самоуправления в муниципальном образовании имеют высокую степень научной разработанности. Важное значение в этой сфере имеют исследования таких авторов как И.В. Бабичев, Н.С. Бондарь, А.В. Игнатьева, В.Б. Кидяев, С.М. Медведев, Д.Г. Правдин, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, В.В. Таболин, А.А. Уваров, С.Н. Чаннов, В.А. Щепачев, и др. Отдельные элементы, составляющие структуру органов местного самоуправления рассматривались в работах таких ученых как П.А. Астафичев, Г.М. Бегларян, Т.Е. Беджанова, Н.Е. Егорова, Т.Н. Модникова, С.Н. Нестеренко, Д.Г. Правдин, В.В. Пылин, Г.Д. Садовникова, И.И. Худобин, Р.Х. Шамсутдинов, и др. Вместе с тем, несмотря на значительный вклад перечисленных авторов в разработку проблем структурирования органов местного самоуправления, многие вопросы так не получили детального освещения в науке либо являются дискуссионными.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе общетеоретических положений юридической науки, существующей нормативно-правовой базы и правоприменительной практики проанализировать структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании и на этой основе разработать предложения по совершенствованию правового регулирования и повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

¹ См.: Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 22.

² Чеботарев Г. Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 73.

Для достижения поставленной цели были определены следующие основные задачи:

- рассмотреть понятие и систему органов местного самоуправления в Российской Федерации;
- исследовать структуру органов местного самоуправления в зарубежных странах;
- изучить основные модели организации структуры органов местного самоуправления;
- исследовать положение местной администрации и ее главы в системе органов местного самоуправления;
- определить место и роль представительного органа муниципального образования в структуре органов местного самоуправления;
- раскрыть особенности иных органов муниципального образования в структуре органов местного самоуправления;
- разработать и сформулировать конкретные рекомендации и предложения, направленные на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации;
- проанализировать деятельность местного самоуправления в Российской Федерации;
- исследовать и определить пути и способы совершенствования деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе деятельности органов местного самоуправления.

Предмет исследования – нормативно-правовые акты федеральных органов власти и местного самоуправления, определяющие структуру органов местного самоуправления в муниципальном образовании, подходы к структуре органов местного самоуправления в юридической науке и правоприменительная практика, а также проблемы становления местного самоуправления в Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили работы вышеуказанных ученых, посвященные теоретическим и практическим проблемам структуры органов

местного самоуправления. На позицию автора и выводы представленной работы оказали влияние научные воззрения таких ученых как С.А. Авакьян, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Ю.А. Дмитриев, А.А. Замотаев, О.Е. Кутафин, М.Н. Матвеев, В.И. Осейчук, А.Н. Писарев, Д.О. Тепляков, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина, и др.

Эмпирическую основу составили официальные статистические данные, практика структурирования муниципальных органов в развитых зарубежных странах и Российской Федерации, а также результаты исследований других авторов.

Нормативную основу работы составили Конституция РФ, нормы международного права, действующего отечественного законодательства, законы, подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, регламентирующие структуру, статус и порядок деятельности органов местного самоуправления.

Методологическую основу исследования составили общие и частные методы научного познания, использованные в комплексе: в-первую очередь, диалектический метод познания социально-правовых явлений, а также общелогические приемы (такие как анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, аналогия, абстракция), исторический, сравнительный, статистический, системный, а также социологический, включающий анализ документов, наблюдение.

Практическая значимость заключается в возможности использования результатов исследования для дальнейшего совершенствования федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации определяющего структуру, статус и порядок деятельности органов местного самоуправления, кроме того они могут быть использованы в практической деятельности муниципальных образований при структурировании муниципальных органов.

Новизна проведенного исследования заключается в том, что в работе на комплексной основе, с учетом последних изменений в действующем в данной сфере законодательстве, проанализированы теоретические и научно-практические вопросы структуры органов местного самоуправления в Российской Федерации. В результате проведенного исследования выдвинуты и обоснованы предложения, направленные

на совершенствование правового регулирования и повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Структура работы обусловлена целью, задачами и состоит из Введения, трех глав, включающих семь параграфов, Заключения, Списка использованных источников и литературы.

[ГЛАВА 1, 2, 3, ЗАКЛЮЧЕНИЕ, СПИСОК ИСТОЧНИКОВ изъяты автором работы]